

# Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme : **Lutter contre les recours malveillants et fluidifier le traitement des contentieux**

Suite à l'engagement annoncé par le Président de la République le 21 mars 2013, dans le cadre du Plan d'investissements pour le logement, le Gouvernement a été autorisé, par la loi promulguée le 1<sup>er</sup> juillet 2013, à prendre par voie d'ordonnances des mesures législatives pour faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et accélérer la construction de logements.

La première des sept ordonnances qui seront prises d'ici début 2014 a été présentée en Conseil des ministres le 17 juillet 2013 par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement. Elle comprend des dispositions qui visent à lutter efficacement contre les recours manifestement malveillants et d'autres qui permettront de réduire les délais de traitement des litiges dans le domaine de l'urbanisme.

Entrée en vigueur un mois après sa publication, cette ordonnance comprend plusieurs dispositions applicables désormais aux procédures contentieuses en cours.

Deux dispositions complémentaires concernant la réduction des délais de traitement, d'ordre réglementaires, sont mises en œuvre par un décret publié le 2 octobre 2013.

## Lutter efficacement contre les recours malveillants

Aujourd'hui, de nombreux contentieux abusifs, voire à caractère mafieux, sont déposés chaque année devant les tribunaux administratifs contre des permis de construire, dans l'unique but de monnayer le retrait du recours. La somme peut alors atteindre des montants très importants : plusieurs dizaines, voire centaines de milliers d'euros en fonction des enjeux du projet et de la « gourmandise » du demandeur.

Les conséquences sociales et économiques de ces recours malveillants sont importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril, les délais d'instruction aidant les requérants à faire pression sur les promoteurs. Ceux-ci sont contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

### Quelques chiffres

Les recours pendants devant les juridictions concernent environ **25 000 à 30 000 logements**. L'impact économique est considérable : **près de 15 000 emplois** seraient concernés.

Prenons un cas de recours qui sera au final rejeté. Selon la bonne ou mauvaise foi du requérant, la procédure pourra prendre **un à deux ans** dans le 1<sup>er</sup> cas, et **jusqu'à six ans au moins dans le second**, dans l'hypothèse où le requérant malveillant distillera les moyens à l'appui de son recours pour faire durer la procédure, cette manœuvre dilatoire se reproduisant en appel et jusqu'en cassation.

À l'échelle de Marseille par exemple, **5 000 logements sont impactés chaque année** par des recours de caractère abusif (à titre indicatif : la production annuelle de logements pour l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône est en moyenne de 6 000 logements), 10 000 recours abusifs sont en cours (depuis 2009).

**L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée** est concerné par des recours bloquant 500 logements sociaux, un hôtel de 250 chambres et des logements libres. Au total **sur 25 M€ de recettes commerciales programmées en 2013, et nécessaires à l'équilibre financier des opérations, plus de 13 M€ sont actuellement bloqués par ces recours.**

### Encadrer dans le temps et dans l'espace l'intérêt à agir

Pour limiter les recours infondés contre les autorisations d'urbanisme qui engorgent les tribunaux, l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales (autres que les associations) susceptibles de pouvoir déposer un recours contre un permis de construire a été précisé.

**Leur intérêt à agir est désormais circonscrit à la fois :**

- ▶ **dans le temps** : il s'apprécie à la situation du requérant à partir de la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire ;
- ▶ **dans l'espace** : une personne ne pourra déposer un recours que si la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou d'utilisation de son bien.

En clair, pour déposer un recours, il faut justifier en quoi la construction ou les travaux envisagés présentent une gêne ou sont dommageables à l'habitation dont vous êtes propriétaire ou locataire. Autre limitation de taille, la personne souhaitant intenter un recours contre le permis de construire d'une autre doit avoir le statut de locataire, propriétaire ou futur propriétaire, à la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire.

**=> Hier, il était possible de déposer un recours alors qu'on habite à Marseille et que le projet est prévu à Brest**, en prétextant qu'on avait l'intention de s'installer à deux pas de l'adresse où doit se monter l'opération. **Désormais, une telle initiative peut être déclarée très rapidement irrecevable par le juge.**

Cette mesure est à l'image de ce que prévoyait déjà le Code de l'urbanisme pour les associations. Le dépôt d'un recours par une association contre un permis de construire n'est recevable que si le dépôt des statuts de cette association en préfecture est intervenu avant l'affichage en mairie de la demande de permis de construire.

### Permettre de percevoir des dommages et intérêts

Hier, il était possible de délibérément faire perdre beaucoup de temps et d'argent au porteur d'un projet d'aménagement qui, s'il obtenait finalement gain de cause devant le juge administratif, ne pouvait demander aucun dédommagement (ou alors il devait relancer une nouvelle procédure). Les recours malveillants visent justement à porter préjudice à un projet en le retardant ou en fragilisant son financement.

Les conséquences de ces recours abusifs sur les opérations peuvent être importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril dans la mesure où la durée de la procédure est à la main du requérant. Les constructeurs sont en pratique contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures qui peuvent aller de 15 mois à 4 ans, voire plus, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

L'ordonnance permet désormais au juge de condamner l'auteur d'un recours malveillant à allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire, si ce dernier a subi un préjudice excessif. Les dommages et intérêts sont déterminés en fonction du préjudice.

**L'ordonnance prévoit que les associations de protection de l'environnement bénéficient, compte tenu de l'objet qu'elles poursuivent, d'un régime de protection particulier fondé sur la présomption que leurs recours obéissent, par principe, à un motif d'intérêt général.**

---

### **Encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance**

Dans le contentieux de l'urbanisme, plus souvent que dans les autres branches du contentieux, il est mis fin à l'instance par le désistement du requérant.

Ce désistement est le plus souvent le résultat de discussions engagées d'avocat à avocat, entre le bénéficiaire du permis de construire et le tiers qui conteste son projet en justice. L'accord qui en ressort prend la forme d'une transaction par laquelle le requérant s'engage à se désister de l'action contentieuse moyennant soit **une contrepartie financière**, soit l'octroi d'avantages en nature ou encore la modification du projet.

Dans la majorité des cas, ces transactions non seulement n'ont rien de malhonnête, mais sont un instrument utile permettant de construire et de consolider des compromis raisonnables entre des intérêts initialement divergents.

Il arrive cependant, et c'est **ce qui caractérise le recours mafieux, que la transaction soit l'aboutissement d'un processus de chantage exercé par un requérant.**

Afin d'éliminer ce cas de figure et de dissuader les chantages pouvant être exercés par le requérant, le régime des transactions a été moralisé, tout en préservant la possibilité de conclure une transaction entre acteurs de bonne foi.

**Ainsi, l'ordonnance impose une obligation de transparence, qui passe par une déclaration, auprès de l'administration des impôts, de ces transactions.** Le non-respect de cette obligation par l'auteur du recours expose ce dernier à une action en restitution.

---

### **Réduire les délais de traitement des contentieux**

Au-delà de la question spécifique des recours manifestement malveillants, les délais du traitement des contentieux d'urbanisme (même ceux qui sont déposés de bonne foi et de façon parfaitement légitime) sont pointés du doigt comme de véritables freins à la construction.

---

### **La régularisation du permis en cours d'instance**

Hier, l'annulation d'un permis pour un vice même mineur obligeait le porteur du projet à repartir à zéro dans la procédure d'instruction administrative, à composer un nouveau dossier et à obtenir une nouvelle autorisation.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le juge peut organiser une procédure de régularisation du permis de construire en cours d'instance, par exemple, lorsqu'un vice entraîne l'illégalité du permis alors que les autres motifs d'annulation ne sont pas fondés.

Cette mesure permet au pétitionnaire d'apporter les modifications nécessaires pour assurer la légalité de l'autorisation d'urbanisme, sans reprendre la procédure dans son ensemble. Elle vise à **gagner du temps de procédure administrative, sans restreindre les droits des requérants.**

---

### La « cristallisation des moyens »

---

Jusqu'à présent, la phase contentieuse d'un recours contre un permis de construire pouvait être délibérément prolongée par le requérant, sur plusieurs mois voire plusieurs années, par l'ajout, au coup par coup, de nouveaux griefs contre le projet mis en cause.

Un décret publié le 2 octobre 2013 donne désormais au juge la possibilité de fixer, au cas par cas, une date au-delà de laquelle de nouveaux motifs d'annulation du permis ne pourront plus être invoqués. **Cette mesure permet de contenir la durée de l'instruction des dossiers,** tout en adaptant le délai à l'urgence et aux enjeux propres à chaque projet.

---

### La compétence de premier ressort des tribunaux administratifs

---

Accélérer le traitement des recours portant sur des opérations de construction de logements présente des enjeux forts, en particulier dans les communes où le déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraîne des difficultés sérieuses d'accès au logement.

Le décret publié le 2 octobre 2013 permet d'**expérimenter la compétence de premier et de dernier ressort des tribunaux administratifs, sur une durée de cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2013, et dans la trentaine d'agglomérations de plus de 50 000 habitants soumises à la taxe sur les logements vacants,** c'est-à-dire là où les besoins de création de logements sont les plus importants.

Dans le cadre de cette expérimentation, la voie de l'appel est donc fermée contre les jugements statuant sur les permis de construire, même si le recours en cassation auprès du Conseil d'État reste possible, comme à chaque fois qu'une juridiction statue en dernier ressort.